



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

*Chronique de jurisprudence de la cour administrative d'appel de Bordeaux en appel des jugements du tribunal administratif de Saint-Denis*

KALFLÈCHE GRÉGORY

Référence de publication : KALFLÈCHE (G.), « Chronique de jurisprudence de la cour administrative d'appel de Bordeaux en appel des jugements du tribunal administratif de Saint-Denis », *Revue Juridique de l'Océan indien*, 2008.

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications, contacter portail- publi@ut-capitole.fr

# Chronique de jurisprudence de la cour administrative d'appel de Bordeaux en appel des jugements du tribunal administratif de Saint-Denis

## **Table raisonnée des arrêts et jugements**

*Les arrêts qui suivent sont classés selon leurs matières principales*

*Ils proviennent du Conseil d'État, de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, compétente en appel des jugements des Tribunaux administratifs de Saint-Denis et Mamoudzou, ainsi que de ces deux tribunaux.*

*Les arrêts dont les noms sont mis en gras sont commentés après la table.*

## 10.1 - Collectivités territoriales

### GÉNÉRALITÉS

- CAA Bordeaux 22 mai 2007, *Syndicat industriel des carriers de la Réunion et Société de concassage et de préfabrication de la Réunion*, n° 05BX01003, (Libre concurrence, égalité devant les charges publiques, aide direct du conseil général, subvention d'équipement, avance non remboursable, régie départementale, unité mobile de concassage pour faire des chemins)
- CAA Bordeaux 28 juin 2007, *Département de la Réunion c/ Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire*, n° 04BX02159 (augmentation de la dotation globale de décentralisation, 23 millions d'euros, caisse de sécurité sociale, préjudice anormal et spécial)

### DROIT SPÉCIAL DES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES (TAAF)

- CAA Bordeaux **2 octobre 2007, *Sté Armas Pêche*, n° 06BX01189** (administrateur supérieur du territoire des terres australes et antarctiques françaises, compétence, licence de pêche, ZEE, Zone économique exclusive, contrat d'affrètement, ressource halieutique)
- CAA Bordeaux **2 octobre 2007, *Sté Comata*, n° 06BX01190** (administrateur supérieur du territoire des terres australes et antarctiques françaises, compétence, licence de pêche, ZEE, Zone économique exclusive, contrat d'affrètement, ressource halieutique)
- CAA Bordeaux **2 octobre 2007, *Sté Armas Pêche*, n° 06BX01833** (administrateur supérieur du territoire des terres australes et antarctiques françaises, compétence, licence de pêche, durée des licences, antériorité de pêche)
- CAA Bordeaux **2 octobre 2007, *Sté Armas Pêche*, n° 06BX01834** (administrateur supérieur du territoire des terres australes et antarctiques françaises, compétence, licence de pêche, transfert de navire)
- CAA Bordeaux **2 octobre 2007, *Sté Armas Pêche*, n° 06BX01835** (administrateur supérieur du territoire des terres australes et antarctiques françaises, compétence, licence de pêche, ZEE, Zone économique exclusive, contrat d'affrètement, ressource halieutique, légine)
- CAA Bordeaux **2 octobre 2007, *Sté compagnie maritime des terres australes (Comata)*, n° 06BX01836** (administrateur supérieur du territoire des terres australes et antarctiques françaises, compétence, licence de pêche, ZEE, Zone économique exclusive, contrat d'affrètement, ressource halieutique, désistement)

- CAA Bordeaux **2 octobre 2007, *Sté compagnie maritime des terres australes (Comata)*, n° 06BX01837** (administrateur supérieur du territoire des terres australes et antarctiques françaises, compétence, licence de pêche, ZEE, Zone économique exclusive, contrat d'affrètement, ressource halieutique, désistement)
- CAA Bordeaux **2 octobre 2007, *Sté compagnie maritime des terres australes (Comata)*, n° 06BX01838** (administrateur supérieur du territoire des terres australes et antarctiques françaises, compétence, licence de pêche, ZEE, Zone économique exclusive, contrat d'affrètement, ressource halieutique, désistement)
- CAA Bordeaux **2 octobre 2007, *Sté Pêche Avenir*, n° 06BX02068** (administrateur supérieur du territoire des terres australes et antarctiques françaises, compétence, licence de pêche, ZEE, Zone économique exclusive, ressource halieutique, légine, désistement)
- **Obs. communes par Safia CAZET**

## 10.2 - Contentieux administratif

- CAA Bordeaux 21 mai 2007, *Semader*, n°04BX01663, (urbanisme, ZAC du four à chaux, prorogation par arrêté préfectoral des effets d'un autre arrêté préfectoral portant déclaration d'utilité publique, attestation du maire que la publication en mairie a été effectuée qui constitue une preuve suffisante pour estimer que la requête est tardive puisque la publication a été régulière, mais (solution implicite) possibilité de renverser cette preuve par tout moyen, tardiveté de la demande).
- CAA Bordeaux 14 juin 2007, *M. Paul Lucet Boyer*, n°04BX01597, (problème de retrait de deux décisions indissociables (le mandat de paiement et la mesure procédant à la liquidation de la créance), application de l'arrêt Ternon sur le retrait des actes administratifs, problème des deux décisions indissociables en ce que la première est créatrice de droit et non la seconde, possibilité de retrait pour rectifier l'erreur, intangibilité du décompte général et définitif marchés publics, règlement financier du marché, contentieux indemnitaire des intérêts moratoires et du règlement définitif, réquisition par l'autorité ordonnatrice avec transfert de responsabilité du comptable à l'ordonnateur)
- CAA Bordeaux 14 juin 2007, *M. Benoît Servant*, n°04BX01737, (établissement public de santé mentale de la Réunion EPSMR, indemnité d'éloignement, prime spécifique d'installation et indemnité particulière de sujétion et d'installation, décision de rejet implicite est confirmative, notamment après un contentieux de cette première décision qui est allée jusqu'au Conseil d'Etat (8 mars 2002), irrecevabilité)
- **CAA Bordeaux 26 juin 2007, *Mme Bernadette Vignand*, req. n° 06BX02572** (absence d'illégalité pour erreur matérielle dans les visas, référence à une loi en lieu et place d'une autre), **Obs. par Laurent BENOITON**
- CAA Bordeaux 12 juillet 2007, *Commune de Cilaos*, n°06BX01182, (fonction publique et contentieux, sursis à exécution d'un jugement de 1<sup>er</sup> instance par le juge d'appel, R811-14 et 15 du code de justice administrative, radiation des cadres, moyen sérieux, moyen d'ordre public (oui), décision insusceptible de contestation)
- CAA Bordeaux 8 octobre 2007, *M. René Chassara*, n°04BX01233, (Allocation de chômage payé par une commune, exécution, astreinte des articles L 911-7 et L 911-8 du code de justice administrative)

## 10.3 - Contrats et Commande publique

- **CAA Bordeaux 23 janvier 2007, *SCI Ilet Créole*, n° 04BX01774** (qualification de contrat administratif, vente pour un franc symbolique, vente sous condition de réalisation de résidence

hôtelière, absence de participation au service public et absence de clause exorbitante, qualification de contrat de droit privé), **obs. par Grégory KALFLECHE**

- CAA Bordeaux 20 février 2007, *Département de la Réunion c/ Société SOGEA*, n°04BX00163, (Marché public de conduites d'eau, désordre des parties aériennes, expertises, saisies en demande d'expertise et prolongation de la garantie des constructeurs)
- CAA Bordeaux 22 février 2007, *Grands travaux de l'Océan Indien (GTOI)*, n°03BX02471, (CCAG Travaux, décompte final, délai de transmission à la maîtrise d'œuvre, 45 jours, transmission au maître de l'ouvrage insuffisant)
- **CAA Bordeaux 27 février 2007, Mme Ho Yew Marie-Christine et M. Ho Yew Georges, n° 05BX00344** (marchés de fournitures, enrichissement sans cause, fourniture de repas pour centre de vacances, convention transactionnelle, prête nom et marchés publics, commande verbale), **Obs. par Frédéric SAUVAGEOT**
- **CAA Bordeaux ord 21 mars 2008, Communauté d'agglomération du territoire de la côte ouest, n°07BX00713 et n°07BX00651** (marchés publics, ordonnance refusant le sursis à exécution du jugement du TA de Saint-Denis, refus), **Obs. par Safia CAZET**
- CAA Bordeaux 14 juin 2007, *M. Paul Lucet Boyer*, n°04BX01597, (marchés publics, règlement financier du marché, contentieux indemnitaire des intérêts moratoires et du règlement définitif, réquisition par l'autorité ordonnatrice avec transfert de responsabilité du comptable à l'ordonnateur, problème de retrait de deux décisions indissociables (le mandat de paiement et la mesure procédant à la liquidation de la créance), application de l'arrêt Ternon sur le retrait des actes administratifs, problème des deux décisions indissociables en ce que la première est créatrice de droit et non la seconde, possibilité de retrait pour rectifier l'erreur, intangibilité du décompte général et définitif)
- CAA Bordeaux 18 octobre 2007, *Commune du Port*, n°04BX01661, (marchés publics, annulation de la commission d'appel d'offre, ordre des documents du marché)
- **CAA Bordeaux 31 octobre 2007, Région réunion, n°05BX00601**, (marchés publics, lycée technique, annulation d'un marché par jugement, compensation et droit public, solution transactionnelle, convention de transaction, versement de la transaction et titre de recette des sommes trop perçues), **obs. par Grégory KALFLECHE**
- **TA Saint-Denis, Ord. Réf., 19 juillet 2007, Rudy Ricciotti c/ Région Réunion, « Maison des Civilisations et de l'Unité Réunionnaise », req. n°0700532** (marchés publics, constitutionnalité du code des marchés publics), **obs. par Siva MOUTOUALLAGUIN**
- **TA Saint-Denis, Ord. Réf., 28 août 2008, Société D.M.S. c/ Région Réunion, « Centre de formation aux métiers de l'automobile et des transports » (C.F.A.T.), Req. N°0801182.** (Marchés publics, procédure dématérialisées, réception des offres, téléchargement, temps de téléchargement, prise en compte de la réception complète du document (oui), insertion dans la jurisprudence classique de la réception des offres), **Obs. par Rémi BONIFACE et Siva MOUTOUALLAGUIN**

## 10.4 - Diplômes et formations

- **CAA Bordeaux, 6 février 2007, GRETA Neotech III et Lycée Victor Schoelcher** (Greta, capacité à agir des groupements d'établissements de l'article L 423-1 du code de l'éducation – non), **obs. par Julie LASSALLE**
- **CAA Bordeaux 27 février 2007, M. Edmond IFAME, n° 04BX01792** (Titre équivalent au bac, absence pour la capacité en droit - non), **obs. par Julie LASSALLE**
- **CAA Bordeaux 8 mars 2007, Académie de la Réunion, n° 03BX00926** (Greta, capacité à agir des groupements d'établissements de l'article L 423-1 du code de l'éducation – non), **obs. par Julie LASSALLE**

- CAA Bordeaux 29 mai 2007, *M. Chatrapatty Bhugwant*, n°04BX02161, (demande d'annulation d'une décision du conseil d'administration de l'université sur le fondement d'une partialité de la commission de spécialiste, recrutement pour un poste de maître conférences, absence de preuve suffisante d'une animosité personnelle ou d'hostilité justifiant de recevoir le moyen de l'impartialité et de l'atteinte au principe d'égalité des candidats)

## 10.5 - Domaine public

- **CAA Bordeaux, 31 octobre 2007, *Société Le Winch*, n°05BX01448** (CCI, location de locale sur le domaine public, port de Saint-Gilles, troubles aux requins de l'aquarium, responsabilité contractuelle (non, clause d'irresponsabilité), responsabilité délictuelle (non, absence d'intention)), **obs. par Romain PINCHON**
- **CAA Bordeaux 5 avril 2007, *M. Jean-François Arianatchy*, n° 04BX01036** (occupation privative du domaine public, camion bar, enlèvement d'office, perte du titre d'occupant, travaux), **obs. Mathieu MAISONNEUVE**
- CAA Bordeaux 21 mai 2007, *Mme Ah-Syve Wan-Hoi*, n°03BX00872, (urbanisme et domaine public, refus de permis de construire, qualification de domaine public fluvial de la Ravine Grand Etang, servitude spéciale de 10 m issue d'un décret du 31 mars 1948 relatif au régime des eaux dans les départements de la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique et la Réunion, possibilité de réduire cette servitude (oui, mais non en l'espèce), refus du permis légal.)
- CAA Bordeaux 21 mai 2007, *M. Paul Wan-Hoi*, n°03BX00873, (urbanisme et domaine public, refus de permis de construire, qualification de domaine public fluvial de la Ravine Grand Etang, servitude spéciale de 10 m issue d'un décret du 31 mars 1948 relatif au régime des eaux dans les départements de la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique et la Réunion, possibilité de réduire cette servitude (oui, mais non en l'espèce), refus du permis légal.)
- CAA Bordeaux 14 juin 2007, *SARL Les pêcheurs de Saint-Gilles*, n°03BX00254, (convention d'occupation du domaine public, « révocation » par la CCI d'un avenant prolongeant l'occupation devant respecter un article du CCAG applicable aux conventions d'occupation du domaine public de la CCI, par suite irrecevabilité des demandes à la juridiction administrative d'une demande de résiliation de la convention, occupation sans titre et injonction d'expulsion sous astreinte accordée par la cour administrative d'appel, distinction des demandes au juge d'annulation et d'expulsion).
- **CAA Bordeaux 4 septembre 2007, *Mme Emmanuelle Valero*, n° 05BX01871** (appel d'un jugement du TA de Mamoudzou, indemnité d'éloignement, possibilité de disponibilité pour suivre son conjoint à Mayotte avant), **Obs. par Mathieu MAISONNEUVE**
- **CAA Bordeaux 18 octobre 2007, *Société Caltex Oil Réunion Limited*, n° 04BX01902** (rupture d'égalité devant les charges publiques, continuité du service, remise en l'état, convention d'occupation du domaine public portuaire, clauses de la convention, jugement du TA notifié sans les signatures requises par l'article R 741-7 CJA), **Obs. Mathieu MAISONNEUVE**

## 10.6 - Droit de l'environnement

- **CAA Bordeaux 3 avril 2007, *Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales c/ France Nature Environnement*, n° 04BX00484** (pêche traditionnelle dans le Lagon de l'Hermitage, réserve de pêche, pêche au capucin nains rouverte partiellement, ressources halieutiques, pêche et vente clandestine, référence à l'évolution

naturelle), **Obs. par Eric NAIM-GESBERT**

- **CAA Bordeaux 15 mai 2007, Commune de Saint-Paul, n°05BX02080** (interdiction des cultures OGM, compétence du ministre et non du maire) **Obs. par Eric NAIM- GESBERT**
- **CAA Bordeaux 29 novembre 2007, Société Publisystem, n°05BX02423** (Dispositif publicitaire mal implanté, affiche visible de route nationale et hors agglomération, L581-27 et L581-28 du code de l'environnement, astreinte administrative)

## 10.7 - Fonction publique et droit du travail

### INDEMNITÉ D'ÉLOIGNEMENT ET CHANGEMENT DE RÉSIDENCE

- **CAA Bordeaux 14 juin 2007, M. Benoît Servant, n°04BX01737**, (établissement public de santé mentale de la Réunion EPSMR, indemnité d'éloignement, prime spécifique d'installation et indemnité particulière de sujétion et d'installation, décision de rejet implicite est confirmative, notamment après un contentieux de cette première décision qui est allée jusqu'au Conseil d'Etat (8 mars 2002), irrecevabilité)
- **CAA Bordeaux 26 juin 2007, Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche c/ M. Wetzel, n° 05BX01467** (frais de changement de résidence, décision de retour, référence administrative), **obs. par Mathieu MAISONNEUVE.**
- **CAA Bordeaux 26 juin 2007, Garde des sceaux, ministre de la justice c/ Mme Marie Andrée Beraud, n°05BX01178** (Fonction publique, indemnité d'éloignement, greffier des services judiciaires, différence entre la notification d'une décision et sa connaissance par des informations officieuses au sein du ministère, connaissance acquise (oui, dit le TA, non, dit la CAA))
- **CAA Bordeaux 4 septembre 2007, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M. Vincent Varin, n° 05BX01858** (fonction publique, prise en charge des frais de changement de résidence), **obs. par Mathieu MAISONNEUVE.**
- **CAA Bordeaux 16 octobre 2007, M. Martial Guillaud, n° 05BX01960**, (fonction publique, indemnité d'éloignement des départements d'outre-mer, ancien droit, bénéfice de la 3<sup>e</sup> fraction, refus d'indemnité en cas d'affectation définitive à la Réunion (illégalité), **obs. par Mathieu MAISONNEUVE.**

### CONTESTATION DES DÉCISIONS D'INSPECTEUR DU TRAVAIL

- **CAA Bordeaux 1<sup>er</sup> avril 2008, SA Sregh – Les Hotels Apavou, n° 05BX01747** (droit du travail, décision d'inspecteur du travail, décision ministérielle en appel, absence de moyen à la requête)
- **CAA Bordeaux 14 juin 2007, Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et M. Jean-Hugues Techer, n°04BX01848 et 04BX01899**, (licenciement d'un salarié protégé, décision d'annulation d'une décision du ministre annulant l'autorisation de licenciement par un inspecteur du travail, recours du ministre dans le même sens que celui du salarié protégé, absences du travail pour fonctions syndicales, absences non autorisées par l'employeur mais non constitutives d'une faute justifiant le licenciement.)
- **CAA Bordeaux 12 juillet 2007, M. Johnny Antoine Lagarrigue, n°04BX01484**, (inspection du travail, autorisation de licenciement d'un délégué syndical, licenciement pour faute)

### DIVERS DE DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE

- **CAA Bordeaux 22 février 2007, M. Aimé Joseph Boyer, n° 03BX01970** (Allocation

spécifique de solidarité, absence de moyen)

- CAA Bordeaux 8 mars 2007, *Alain Kepler*, n° 04BX01422 (fonction publique, licenciement irrégulier, contestation de la somme)
- CAA Bordeaux 10 mars 2008, *M. Satish Sing Rambhujun*, n° 04BX00914 (fonction publique, agent contractuel, contrat à durée indéterminée (non), reconduction du contrat initial et non renouvellement du contrat qui est le principe, convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 14 et principe de non discrimination (non), mise à disposition d'un véhicule de fonction, faute dans le retrait de la voiture qui n'était pas attachée à son poste)
- CAA Bordeaux 3 avril 2007, *M. Guy Signon*, n° 04BX01579 (Révocation du directeur général de la chambre d'agriculture, décision du président de la Chambre d'agriculture, licenciement, motifs de licenciement retenus)
- CAA Bordeaux **3 avril 2007, M. Paul Versini, n° 04BX01887** (fonction publique, commission de déontologie, fonctionnaire de la DDE retraité voulant devenir coordonnateur Santé-sécurité, problème de compatibilité), **Obs. par Julie LASSALLE**
- CAA Bordeaux 23 avril 2007, *Commune de Saint-Pierre*, n° 03BX01319, (Fonction publique, CCAS, reconstitution de carrière, suite de contentieux de reconstitution)
- CAA Bordeaux 7 mai 2007, *Mme Marie-Jacqueline Varondin*, n° 04BX01149, (santé et fonction publique, responsabilité, congé de longue maladie, preuve insuffisante)
- CAA Bordeaux 26 juin 2007, *Mme Véronique Nasri*, n°05BX01133, (Président de l'université de la Réunion, allocation de retour à l'emploi, refus, bonne appréciation)
- CAA Bordeaux 28 juin 2007, *Commune du Tampon c/ Mme Thiburce*, n°05BX01685 (affectation d'un agent public non titulaire d'une école à la pépinière municipale, absence de mesure d'ordre intérieur, obligation de rejoindre son poste (décision ne rendant pas l'exécution de cette décision manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public), sanction pour ne pas l'avoir fait justifiée)
- CAA Bordeaux 10 juillet 2007, *Office de l'eau de la Réunion*, n°04BX01765, (fonction publique, office de l'eau, établissement public départemental, technicien informatique, appel à candidature, cadre d'emploi existant)
- CAA Bordeaux 12 juillet 2007, *Commune de Cilaos*, n°06BX01182, (fonction publique et contentieux, sursis à exécution d'un jugement de 1<sup>er</sup> instance par le juge d'appel, R811-14 et 15 du code de justice administrative, radiation des cadres, moyen sérieux, moyen d'ordre public (oui), décision insusceptible de contestation)
- CAA Bordeaux 12 juillet 2007, *Mme Chantal Leperlier*, n°04BX02144, (fonction publique, licenciement, rejet de la demande de titularisation, annulation de l'éviction d'un agent contractuel n'implique à titre de mesure d'exécution que la réintégration et l'indemnisation, absence de reconstitution de carrière)
- CAA Bordeaux 12 juillet 2007, *Mlle Clothilde Oligner*, n°04BX02182, (fonction publique, GHSR, licenciement de fin de stage, commission administrative paritaire, parité au sein de ces commission)
- CAA Bordeaux 22 octobre 2007, *M. Mouttou Sandirassegarane*, n°05BX01320, (fonction publique, demande de reconstitution de carrière, instituteur professeur des écoles, jugement confirmatif)
- CAA Bordeaux 22 octobre 2007, *Mme Josiane Boyer*, n°06BX00375, (engagement d'auxiliaire de puériculture au sein d'une crèche, licenciement, congé maternité (non), fin de contrat à durée déterminé (oui), obligation de motivation (non et oui), L 911-1 et L 911-2 injonction)
- CAA Bordeaux 22 octobre 2007, *Mme Josiane Boyer*, n°04BX00528, (fonction publique, refus d'intégration dans le cadre d'emploi des auxiliaires de puériculture, agent contractuel,

titularisation, nécessité d'un emploi vacant)

- CAA Bordeaux **27 novembre 2007**, *Dép. de La Réunion c/ M. Hoareau*, req. n° **06BX00024** et n°07BX00623 (Fonction publique, détachement, directeur général adjoint des services, mesure prise en considération de la personne, impossibilité de consulter son dossier, annulation) **Obs. par Laurent BENOITON**
- CAA Bordeaux **29 décembre 2006**, *Mme Agnès Bordereau*, n° **03BX02057**, (refus d'emploi d'une infirmière, position de disponibilité, absence de priorité, décision n'ayant pas à être motivée car ne constituant pas un droit), **Obs. par Frédéric SAUVAGEOT**
- TA Saint-Denis, **Ord. Réf., 21 novembre 2007**, *Marie-Gisèle Metro c/ Région Réunion* (droit de la fonction publique, personnel TOS, situation de contractuel de la fonction publique, passage de contrats à durée déterminée à contrats à durée indéterminée, application dans le temps), **obs. par Siva MOUTOUALLAGUIN**
- TA Saint-Denis, **Ch. 1ère, 17 avril 2008**, *Marie-Gisèle Metro c/ Région Réunion* « **Personnels T.O.S.** » (droit de la fonction publique, personnel TOS, situation de contractuel de la fonction publique, passage de contrats à durée déterminée à contrats à durée indéterminée, application dans le temps), **obs. par Siva MOUTOUALLAGUIN**

## 10.8 - Droit public économique

- TA Saint-Denis **3 mai 2007**, *M. Donnadieu c/ préfet de la Réunion*, n° **0400861**, (réglementation de la profession de transport routier, instruction des demandes, caractère contradictoire de la procédure d'instruction au registre des transporteurs, arrêté préfectoral, irrégularité d'une radiation unilatérale sans instruction préalable et contradictoire), **obs. par Frédéric Sauvageot**
- TA Saint-Denis **5 juillet 2007**, *SAS librairie papeterie Gérard*, n°**0500587**, (Achat réalisé par la caisse des écoles d'une commune pour les besoins des établissements scolaires placés sous sa responsabilité, application des dispositions de prix applicables aux collectivités locales et établissements d'enseignement (91% à 100% des prix publics) interprétation extensive de la loi n°81-766 du 10 août 1981 relative aux livres), **obs. par Grégory KALFLECHE**
- CAA Bordeaux **22 mai 2007**, *Syndicat industriel des carriers de la Réunion et Société de concassage et de préfabrication de la Réunion*, n°05BX01003 (aide directe du conseil général, subvention d'équipement à une régie départementale, avances remboursables, unité mobile de concassage pour faire des chemins, principe de libre concurrence et d'égalité devant les charges publiques)

## 10.9 - Responsabilité

- Conseil d'État **2 mars 2007**, *Société Banque française commerciale de l'Océan Indien (BFCOI)*, n°**283257**, (cession de créance d'un entrepreneur sur une commune à l'occasion d'un marché public, travaux non réalisés mais attestation du maire, condamnation de la commune de Saint-Paul, responsabilité de la commune et non de l'agent (cassation du Conseil d'État sur le caractère personnel de la faute), annulation de l'arrêt de la Cour administrative d'appel et confirmation du jugement du tribunal administratif). **Obs. par Grégory KALFLECHE**
- CAA Bordeaux **6 mars 2007**, *Centre Hospitalier Sud Réunion*, n°04BX01455 (CHSR, indemnisation, faute, lien de causalité, erreur de diagnostic, indemnisation)
- CAA Bordeaux **29 mai 2007**, *Mme Marie-Pierre Robert*, n°04BX00828 (Centre hospitalier départemental Félix Guyon, demande de condamnation après le décès du mari d'une hépatite



B lié à des transfusions, l'hépatite n'est qu'une condition aggravante de l'état conduisant au décès, absence de lien de causalité direct et certain, non indemnisation de la famille, contamination liée à l'hémodialyse et non aux transfusions, faute dans l'organisation du service, responsabilité pour faute)

## 10.10 - Urbanisme

- **TA Saint-Denis 27 septembre 2007, Commune de Saint-André, n°0700032**, (Schéma d'aménagement régional, caducité, mise en révision et abrogation, document d'urbanisme, information des élus, analyse du schéma, modulation dans le temps des effets d'une annulation contentieuse) **obs. par Grégory KALFLECHE**
- **CAA Bordeaux, 11 juillet 2008, Région Réunion c/ Commune de Saint-André, n°07BX02218**(Schéma d'aménagement régional, caducité, mise en révision et abrogation, document d'urbanisme, information des élus, analyse du schéma, modulation dans le temps des effets d'une annulation contentieuse) **obs. par Grégory KALFLECHE**
- CAA Bordeaux 28 janvier 2008, *Commune de la Possession c/ M. et Mme Chane Law*, n° 04BX01412 (droit de préemption, avis du service des domaines, durée de validité)
- CAA Bordeaux 19 mars 2007, *Société anonyme Ravate Tissus*, n°03BX01048, (droit de préemption, périmètre de renouvellement urbain, L 210-1 et L300-1 du code de l'urbanisme, réserve foncière, contrôle de l'erreur manifeste)
- CAA Bordeaux 20 mars 2007, *M. Alain Bauquier*, n°04BX01603, (urbanisme, certificat de conformité, récolement des travaux, moyen de nullité du permis de construire inopérant)
- CAA Bordeaux 3 avril 2007, *SCI Grand Fond Saint-Gilles*, n° 04BX01611 (Urbanisme, non respect des dispositions du règlement du PLU)
- CAA Bordeaux 3 avril 2007, *Commune de Saint-Leu*, n° 04BX01095 (Urbanisme, absence d'économie de Moyen, modification du PLU de la commune, irrégularité de l'enquête publique)
- CAA Bordeaux 23 avril 2007, *SA SHLMR*, n° 04BX00509, (permis de construire, refus, injonction, aménagement d'aires de loisir sur des espaces verts qui constituaient déjà une condition à un autre permis, légalité du refus de permis de construire sur ces espaces)
- CAA Bordeaux 3 mai 2007, *Commune de la Possession*, n° 03BX00154 (Commissaire enquêteur, annulation de la délibération approuvant la révision du POS, absence d'économie de moyen, charge de la preuve sur la mise à disposition de documents au public par le commissaire enquêteur repose sur la commune)
- CAA Bordeaux 21 mai 2007, *Semader*, n°04BX01663, (urbanisme, ZAC du four à chaux, prorogation par arrêté préfectoral des effets d'un autre arrêté préfectoral portant déclaration d'utilité publique, attestation du maire que la publication en mairie a été effectuée qui constitue une preuve suffisante pour estimer que la requête est tardive puisque la publication a été régulière, mais (solution implicite) possibilité de renverser cette preuve par tout moyen, tardiveté de la demande).
- CAA Bordeaux 21 mai 2007, *Mme Ah-Syve Wan-Hoi*, n°03BX00872, (urbanisme et domaine public, refus de permis de construire, qualification de domaine public fluvial de la Ravine Grand Etang, servitude spéciale de 10 m issue d'un décret du 31 mars 1948 relatif au régime des eaux dans les départements de la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique et la Réunion, possibilité de réduire cette servitude (oui, mais non en l'espèce), refus du permis légal.)
- CAA Bordeaux 21 mai 2007, *M. Paul Wan-Hoi*, n°03BX00873, (urbanisme et domaine public, refus de permis de construire, qualification de domaine public fluvial de la Ravine Grand Etang, servitude spéciale de 10 m issue d'un décret du 31 mars 1948 relatif au régime des eaux dans les départements de la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique et la Réunion, possibilité de réduire cette servitude (oui, mais non en l'espèce), refus du permis légal.)

- CAA Bordeaux 31 mai 2007, *Société La Cabane au Sel*, n°04BX02084, (urbanisme, L 111-3 du code de l'urbanisme, obligation d'autoriser la reconstruction d'un bâtiment détruit par sinistre, sauf si le bâtiment ne l'était pas régulièrement, absence de permis pour changement d'affectation de habitation à restaurant, construction irrégulière, changement du POS entre temps, classement en zone NA interdisant les reconstructions, absence d'erreur manifeste d'appréciation prouvée)
- CAA Bordeaux 5 juillet 2007, *SARL Cinto*, n°04BX01167, (urbanisme, permis de construire d'une discothèque, vérification des trois moyens d'annulation, deux moyens réels, rejet de la demande d'annulation du jugement du TA)
- CAA Bordeaux 6 septembre 2007, *Commune de Saint-Joseph c/ M. et Mme Ferrere*, n°05BX01086, (urbanisme, permis de construire, extension d'une maison, règle de retrait de 3 mètres imposé par le POS, absence d'adaptation mineure)
- **CAA Bordeaux 4 octobre 2007, *Gérard de Boisvilliers*, n° 04BX01433**, (contentieux de l'urbanisme, lotissement, plan d'aménagement de zone, absence de qualité à demander l'annulation, propriétaire de la même ville trop éloigné du terrain en cause) **Obs. par Frédéric SAUVAGEOT**
- CAA Bordeaux 30 octobre 2007, *Société immobilière du département de la Réunion (SIDR)*, n° 05BX00591 (SIDR, organisme gérant des logements sociaux, demande de logement, mission de service public administratif, absence d'utilisation de prérogatives de puissance publique, incompétence du juge administratif)
- CAA Bordeaux 30 octobre 2007, *SCI les terrasses de Marie, Commune de Saint- Denis de la Réunion*, n°05BX01764 et n°05BX01965, (urbanisme (ancien droit), permis de construire modificatif, article L600-5 du code de l'urbanisme et absence d'annulation partielle)
- CAA Bordeaux 30 octobre 2007, *Société réunionnaise d'exploitation des magasins Adame (SREMA)*, n°05BX01438, (urbanisme, CDEC, commission départementale d'équipement commercial, Mr. Bricolage, désistement)
- CAA Bordeaux 27 novembre 2007, *M. Michel Hibon*, n°05BX01143, (permis de construire, affichage ne mentionnant pas les données nécessaires, indication de la hauteur du bâtiment qualifiée de manœuvre destinée à fausser l'appréciation de l'administration)
- CAA Bordeaux 3 décembre 2007, *M. Bertrand Nio*, n° 06BX01930 (urbanisme, contentieux de l'urbanisme, permis nouveau et permis modificatif)
- CAA Bordeaux 17 décembre 2007, *SCI Rivière*, n° 03BX01696, 04BX01666 (urbanisme, expropriation, permis de construire, annulation du jugement, propriété des terrains et autorité qualité pour obtenir l'autorisation)

## 10.1 CONTRATS ET COMMANDE PUBLIQUE

**CONTRATS ET COMMANDE PUBLIQUE - Qualification de contrat administratif, vente pour un franc symbolique, vente sous condition de réalisation de résidence hôtelière, absence de participation au service public et absence de clause exorbitante, qualification de contrat de droit privé**

CAA Bordeaux 23 janvier 2007, *SCI Ilet Créole*, n° 04BX01774

*Grégory Kalfèche, Professeur de droit public à l'Université de la Réunion*

Entre l'application de la loi MURCEF qui implique la qualité de contrat administratif pour tous les

contrats passés en application du code des marchés publics, le décret-loi de 1938 impliquant la même chose pour les contrats portant occupation du domaine public et la qualification de contrats administratifs dès lors qu'une personne publique conclut un contrat qui, soit contient des clauses exorbitantes du droit commun, soit fait participer le cocontractant à une mission de service public, on peut se demander s'il reste des contrats de droit privé de l'administration. L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux en date du 23 janvier 2007 SCI Ilet Créole nous démontre que cela existe encore.

Dans cette espèce, la commune de Saint-Benoît avait cédé par contrat de vente en date du 23 juin 1999 à la SCI Ilet Créole un terrain appartenant à son domaine privé au prix de un franc symbolique. Ce faible prix était compensé par l'engagement de la SCI de réaliser une résidence hôtelière conduisant à la création d'une vingtaine d'emplois. Si l'engagement n'était pas réalisé sous quatre ans, une option s'ouvrait : soit la parcelle devait être restituée à la commune aux frais de l'acquéreur, soit la commune pouvait décider de la céder à la SCI, mais alors en obtenant le prix fixé par le service des domaines.

Un litige portant sur l'exécution de ce contrat est né entre les parties et la SCI a demandé à la commune des dommages intérêts à hauteur de un million d'euros (et les intérêts capitalisés de cette somme) en application de la responsabilité contractuelle de la commune. Cette question de la nature de la responsabilité contractuelle d'ailleurs étonnante puisque le litige portait sur le fait que la commune n'avait pas voulu accorder un permis de construire après la caducité d'un premier permis. La commune ne pouvant s'engager contractuellement à accorder un permis, la nature contractuelle de la responsabilité aurait pu être contestable. Par un acte en date du 22 août 2002, la commune a rejeté cette demande d'indemnisation et la SCI s'est pourvue devant le tribunal administratif contre ce refus. Par un jugement du 23 juillet 2004, le tribunal de Saint-Denis a rejeté la demande de la SCI, qui a alors interjeté appel.

La question principale soulevée devant la Cour administrative d'appel de Bordeaux est la question de la compétence de la juridiction administrative, qui dépend elle-même de la nature du contrat. Si ce dernier peut être qualifié de contrat administratif, alors le juge administratif sera compétent, ce qui est exclu en cas de qualification de contrat de droit privé.

Bien que cela ne soit pas soulevé par les parties, il faut rappeler que les qualifications législatives de contrat administratif ne pouvaient être retenues en l'espèce. En effet, en tant que « vente » et non « achat » (ou « contrat d'entreprise »), le contrat n'avait pas à être passé dans les conditions du code des marchés publics (*cf.* sur la qualification du contrat, F. Llorens, Contrats d'entreprise et marchés de travaux public, contribution à la comparaison entre contrat de droit privé et contrat administratif, LGDJ, bibliothèque de droit public, 1981, préf. P. Delvolvé, 705p. et G. Kalflèche, Des marchés publics à la commande publique, l'évolution du droit des marchés publics, thèse, dactyl, 2004). Par ailleurs, le contrat portant sur la vente du domaine privé de la commune, le caractère public lié à l'occupation du domaine public ne saurait en aucun cas être retenu.

Reste donc la qualification *du contrat en fonction des critères jurisprudentiels classiques*. En l'espèce, le juge les envisage naturellement un à un : « considérant que le contrat de vente ainsi conclu avec l'acquéreur d'un terrain appartenant au domaine privé de la commune n'a pas pour objet l'exécution même d'un service public et ne contient aucune clause exorbitante du droit commun ». Et en effet, la vente sous condition, telle qu'elle existe en l'espèce, ne contient pas de clause exorbitante du droit commun en ce que l'on retrouve ce type de contrat en droit privé. On peut rapprocher de contrats avec clauses de réserve de propriété par exemple, ou de contrats sous condition tel que le don. Pour ce qui est de la participation au service public, il faut effectivement constater que la mise en place d'un hôtel peut être un service public, mais qu'en l'espèce, la collectivité ne lui délègue aucune activité, elle se

contente de favoriser l'existence de l'hôtel, mais peut-être plus pour les emplois qui sont alors créés que pour les besoins en matière de place de tourisme, ce qui se rapprocherait bien plus d'un service public. Par ailleurs, cette aide à la création d'entreprise qu'est la vente n'est clairement assorti d'aucune autre mission de service public si l'on considère que la construction n'en est pas une.

Cet arrêt est au fond délicieusement classique en ce qu'il applique clairement les critères jurisprudentiels, mais il est aussi en ce qu'il est une marque d'un socialisme municipal qui rappelle l'arrêt du Conseil d'État 30 mai 1930 - Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers - Rec. Lebon p. 583.

**CONTRATS ET COMMANDE PUBLIQUE - Marchés publics - Région Réunion - annulation d'un marché pour la réhabilitation d'un lycée technique - règlement du marché - solution transactionnelle - convention de transaction - versement de la somme prévue dans la transaction et titre de recette pour les sommes trop perçues**

CAA Bordeaux 31 octobre 2007, Région réunion, n°05BX00601

*Grégory Kalflèche, Professeur de droit public à l'Université de la Réunion*

Les techniques développées par le droit privé ont toujours été acceptées par le droit public, à l'identique souvent, modifiée parfois dès lors que la spécificité de l'intervention publique le justifiait. Comment ne pas penser au crédit-bail qui connaît un développement important en droit de la domanialité publique, par exemple. Le droit des marchés publics s'est ainsi approprié des techniques contractuelles civilistes, dont cet arrêt est à un double titre un exemple. Non seulement il s'agit d'une transaction dont on constate un développement intéressant, notamment dans le cadre de la résolution des litiges liés aux marchés annulés, mais en plus, le juge administratif a-t-il accepté ici, dans l'application de la solution transactionnelle, de permettre une compensation.

Les faits de l'affaire sont simples : un marché de travaux avait été conclu entre la Région Réunion et les sociétés requérantes (Technic Alu OI et Technic Pose) sur un lot de charpentes métalliques pour la réhabilitation du lycée professionnel et agricole de Saint-Joseph. À la suite de l'annulation de ce marché par un jugement du TA de Saint-Denis en date du 12 juillet 2000, deux conventions transactionnelles avaient été conclues le 18 juin 2001 entre les requérantes. Ces conventions prévoyaient que la Région devait émettre un titre de recette afin de récupérer les sommes déjà payées et à versé d'autre part le montant intégral e l'indemnité prévu par la convention, c'est-à-dire 172694,72 euros pour l'une des sociétés, 22133,53 euros pour l'autres. L'exécution de cette convention étant de nouveau source de litige, le Tribunal administratif de Saint-Denis qui a condamné la Région à verser un somme d'environ 7000 euros à la société Technic Alu OI.

L'annulation d'un marché (ou d'un lot d'un marché) pose une vraie question concrète, notamment lorsque le marché a été réalisé. La personne publique bénéficie en effet d'un enrichissement sans cause puisque le fondement juridique qu'est le marché initial a disparu. La pratique très récente tend clairement à développer, comme dans l'affaire, la résolution de ces situations parfois très complexes par des transactions qui redonnent une base légale aux créances des sociétés sur les personnes publiques, permettant ainsi leur mandatement. Trois arrêts peuvent au moins être cités comme exemple de cet état de fait : CE, 22 février 2008, Tête, CE, 26 mars 2008, Spie Batignolles, CE, Sect., 10 avr. 2008, Decaux.

L'arrêt apporte une précision supplémentaire sur le droit de ces transactions : les modalités de

paiements prévues peuvent ne pas être suivies et, même contre les stipulations de la transaction, une compensation peut être effectuée par la personne publique. « les stipulations de la transaction selon lesquelles la région Réunion verserait la totalité du montant transactionnel et émettrait un titre de recettes pour les sommes qu'elle avait déjà versées dans le cadre de l'exécution du marché ne faisait pas obstacle à ce que la Région Réunion procède à l'acquittement de sa dette par voie de compensation ». La Cour va ainsi revenir sur le jugement du Tribunal administratif et donner raison à la Région. Cette solution n'est pas nouvelle, mais le droit administratif a conservé les limites que l'on trouve aux articles 1289 à 1299 du code civil, notamment le fait que les deux dettes réciproques soient légales, fongibles, certaines et exigibles (*cf.* par ex. CE 8 février 1989, OPAC de Meurthe-et-Moselle c. SA France Lanord et Bichaton, n°85477, rec. 785, D 1990 Som. p. 64, obs. Ph. Terneyre, CAA Lyon, 10 octobre 2000, Association du dessèchement des Marais d'Arles, n°96LY00548). Le Conseil d'État a même précisé qu'aucun texte législatif ou réglementaire ni aucun principe général du droit ne faisait obstacle à ce que les autorités responsables du recouvrement d'une créance d'une collectivité publique affectent au règlement de cette créance les sommes dont cette collectivité est débitrice envers le redevable dès lors que cette dette et cette créance sont de même nature (CE, 29 mars 2000, ONIC, n° 196111, pour un arrêt plus ancien exigeant aussi la même nature des créances : CE 22 juin 1987, Ville de Rambouillet c. Van de Maele, rec. 626). Or en l'espèce, les dettes et créances sont de même nature contractuelle. Seule la situation de liquidation judiciaire de la société pouvait s'opposer à une compensation puisqu'elle viendrait contourner la procédure de liquidation (CE 14 octobre 2005, *Centre hospitalier de Vitré*, n° 262361), ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Une solution classique donc, mais dont il n'y avait pas encore d'exemple dans le cadre d'une transaction de droit public en plein développement.

**DROIT PUBLIC ÉCONOMIQUE - Achat réalisé par la caisse des écoles d'une commune pour les besoins des établissements scolaires placés sous sa responsabilité - application des dispositions de prix applicables aux collectivités locales et établissements d'enseignement (91% à 100% des prix publics) - interprétation extensive de la loi n°81- 766 du 10 août 1981 relative aux livres**

TA Saint-Denis 5 juillet 2007, SAS librairie papeterie Gérard, n°0500587

*Grégory Kalflèche, Professeur de droit public à l'Université de la Réunion*

La concurrence est-elle possible en matière de marchés aux prix réglementés ? La question n'est pas incongrue, tant il est vrai que le prix passe pour être un élément essentiel de la concurrence et, partant, de la mise en concurrence dans le cadre des marchés publics. Dans l'espèce, il s'agissait d'un marché ayant pour objet la « fourniture de livres pour les bibliothèques des écoles publiques de la ville de Saint-Denis. Celui-ci était passé par la caisse des écoles de la commune pour les besoins des établissements placés sous sa responsabilité. Un concurrent évincé, La SAS librairie papeterie Gérard contestait ce marché, d'abord sur le fondement du non respect des dispositions sur les livres scolaires, ensuite le coefficient de réduction appliqué.

Depuis la loi dite « Lang » de 1981, modifiée de nombreuses fois, le prix des livres est fixe afin de protéger les petits libraires et leur compétence de conseil face à une grande distribution qui auraient pu les faire disparaître. Fixe ? En réalité, ce principe est assorti d'un certain nombre d'exceptions. La plus connue est celle qui permet une ristourne de 5% du prix public dans certaines hypothèses, et notamment pour les étudiants. Mais cette exception n'est pas la seule. En effet, prévoyant la question des marchés publics et leur situation particulière, une loi du 18 juin 2003 applicable en l'espèce a prévu

que « le prix effectif de vente des livres peut être compris en 91% et 100% du prix de vente au public lorsque l'achat est réalisé 1° (...) par les collectivités territoriales, les établissements d'enseignements ». Il faut dire que si l'on peut bien entendu ajouter des critères sur les délais de livraison, la reprise des exemplaires abîmés ou les modalités de livraison à chaque établissement, les marchés publics qui concernent les ouvrages doivent se fonder essentiellement sur le prix. Par ailleurs, du fait même des volumes demandés, si ce ne sont pas les toutes petites librairies qui répondent à ces appels d'offres, ce ne sont pas non plus les grandes surfaces. La défense du commerce de centre-ville ne trouve donc pas de justification à une absence de concurrence. La situation pourrait d'ailleurs évoluer dans les années à venir si le développement des achats sur Internet se confirme : il y aurait alors une concurrence réelle entre les grands sites de vente en ligne et les commerçants locaux.

Pour ce qui concerne les textes, la loi de 1981 prévoyait une application spéciale de ses dispositions en outre-mer, ce qu'un décret du 5 janvier 1983 a mis en œuvre en prévoyant que, pour la détermination du « prix public » outre-mer, des arrêtés préfectoraux prévoiraient des coefficients multiplicateurs du prix. Au moment des faits, ce coefficient était de 1,10 (une augmentation de 10% du prix métropole), mais celui-ci ne s'applique pas « aux acquisitions faites, pour leurs besoins propres par (...) les collectivités locales, les établissements d'enseignements ». Les marchés publics de livre à la Réunion sont donc marqués par une double spécificité : non seulement la réduction est plus importante (jusqu'à 9%), mais en plus, le prix de référence n'est pas le prix augmenté propre à l'outre-mer, mais le prix de la métropole. Les deux réductions se cumulant, la réduction applicable aux prix des marchés publics à la Réunion est donc spécialement intéressante : pour un livre à 100 euros, le prix Réunion serait de 110 euros et la plus grande des réductions devrait être, pour un particulier de 5%, c'est-à-dire in fine 105 euros le livre. Pour le même livre dans le cadre d'un marché, le titulaire ne payera que 100 euros moins 9%, c'est-à-dire 91 euros.

La première question qui se posait portait sur la qualité de livre scolaire. En effet, l'article 3 de la loi de 1981 prévoit : « Le prix effectif de vente des livres scolaires peut être fixé librement dès lors que l'achat est effectué par une association facilitant l'acquisition de livres scolaires par ses membres ou, pour leurs besoins propres, excluant la revente, par l'État, une collectivité territoriale ou un établissement d'enseignement. » Cette disposition libérant les prix des manuels scolaires permet donc de proposer des réductions très importantes de la part des libraires. La société requérante arguait donc de ces dispositions afin de démontrer l'illégalité du marché. Le Tribunal ne fait pas droit à cette demande en se fondant sur un décret du 31 août 2004 qui insère à l'article D 314-128 du code de l'éducation une définition des manuels scolaires. « Sont considérés comme livres scolaires, au sens du quatrième alinéa de l'article 3 de la loi du 10 août 1981 sur le livre, les manuels et leur mode d'emploi, ainsi que les cahiers d'exercices et de travaux pratiques qui les complètent ou les ensembles de fiches qui s'y substituent, régulièrement utilisés dans le cadre de l'enseignement primaire, secondaire et préparatoire aux grandes écoles ainsi que les formations au brevet de technicien supérieur, et conçus pour répondre à un programme préalablement défini ou agréé par les ministres intéressés ». En considération de cette définition, le tribunal va estimer que les livres prévus au marché étant des ouvrages de littérature de jeunesse et des documentaires, il ne rentraient pas dans la définition des manuels scolaires.

La deuxième question portait sur le fait que la société DLM qui a remporté le marché avait fait référence dans sa réponse aux « tarifs métropole » et non au « tarif réunion ». Le tribunal a considéré que cette erreur était sans incidence sur la légalité des décisions attaquées puisque, justement, dans le cadre de marchés publics, le prix « Réunion » est bien le prix « Métropole ». Comme quoi, pour une fois, et notamment à la Réunion, il est bien plus intéressant de passer un marché public que de chercher à contourner les dispositions du code : non seulement le prix de référence est plus bas que le prix public, mais en plus les réductions peuvent être supérieures. Cela mériterait l'achat de nombreux

ouvrages sur le droit des marchés publics.

## 10.2 – RESPONSABILITÉ

**RESPONSABILITÉ - Cession de créance d'un entrepreneur sur une commune à l'occasion d'un marché public, travaux non réalisés mais attestation du maire, condamnation de la commune de Saint-Paul, responsabilité de la commune et non de l'agent (cassation du Conseil d'État sur le caractère personnel de la faute), annulation de l'arrêt de la Cour administrative d'appel et confirmation du jugement du tribunal administratif**

Conseil d'État 2 mars 2007, Société Banque française commerciale de l'Océan Indien (BFCOI), n°283257

*Grégory Kalflèche, Professeur de droit public à l'Université de la Réunion*

L'une des grandes difficultés des entreprises en matière de marchés publics est la possibilité de se faire payer dans des délais permettant de ne pas mettre en péril leur existence. Pire, n'étant parfois pas payées par les personnes publiques, les entreprises titulaires de marchés ne peuvent payer leurs charges sociales, ce qui a pour conséquences qu'elles ne peuvent répondre à un nouvel appel d'offre. Cette situation déplorable a conduit à développer des mécanismes de rachat de créance. C'est de ce type de cas qu'il s'agit en l'espèce, même si l'apport principal de l'arrêt ne porte pas sur cette question qui ne constitue que le cadre de l'affaire. En l'espèce, la Banque Française Commerciale de l'Océan Indien (BFCOI) avait racheté la créance qu'une entreprise (la société EBTPE) avait sur la commune de Saint-Paul à la suite d'un marché public de travaux de voirie en date du 14 mars 1991. Comme le prévoit la procédure de ce type de contrat (il s'agissait d'une cession de créance Dailly des articles L 313- 23 et s. du code monétaire et financier), la banque s'assure bien entendu de la réalité des travaux, et partant de la créance, auprès de la collectivité publique. Dans ce cadre, le maire de Saint-Paul avait signé des attestations administratives certifiant que la commune devait à la société EBTPE la somme de 820 148,96 F (125 30,90 euros). À la suite de cela, la commune a avancé à l'entreprise 70 % de cette somme. La BFCOI a donc demandé à la commune le mandatement de ces sommes à son profit, ce qu'elle n'a jamais pu obtenir. Saisissant le tribunal administratif pour l'obtenir, quelle n'a pas été sa surprise de voir le juge administratif confirmer l'impossibilité du mandatement en considération du fait que les travaux n'avaient en réalité pas été réalisés.

Constatant que le maire de la commune avait fourni de fausses attestations, la BFCOI s'est retournée contre la commune en lui demandant de l'indemniser pour la faute commise dans l'émission de ces attestations administratives. Le Tribunal Administratif a répondu favorablement à cette demande dans un jugement du 4 juillet 2001 en condamnant la commune à verser à la banque une indemnité de 87 521,63 euros. La commune ayant interjeté appel, la Cour administrative d'appel de Bordeaux était revenue sur cette décision dans un arrêt du 12 avril 2005, en considérant que la faute commise par le maire de Saint-Paul était une faute personnelle détachable du service, justifiée par l'enrichissement personnel, ce qui excluait pour la banque la recherche de la responsabilité de la commune.

Comme juge de cassation, le Conseil d'État, saisi par la BFCOI est revenu sur l'arrêt de la Cour et a confirmé le jugement du Tribunal administratif. Il a en effet considéré que « la victime non fautive d'un préjudice causé par l'agent d'une administration peut, dès lors que le comportement de cet agent n'est pas dépourvu de lien avec le service, demander au juge administratif de condamner cette

administration à réparer intégralement ce préjudice, quand bien même aucune faute ne pourrait-elle être imputée au service et le préjudice serait-il entièrement imputable à la faute personnelle commise par l'agent, laquelle par sa gravité, devrait être regardée comme détachable du service. »

Le Conseil d'État précise ici le régime de la conciliation entre le régime des fautes « non détachables du service » et le caractère de « faute personnelle » de cette même faute.

La faute non détachable du service est ici caractérisée par le fait que « c'est avec l'autorité et les moyens que lui conféraient ses fonctions que le maire de Saint-Paul a émis les fausses attestations qui ont causé le préjudice ». En application du « grand arrêt » du Conseil d'État du 26 juillet 1918, *Époux Lemonnier* (rec. 761, concl. Blum), cette faute a pour conséquence que le cumul de responsabilité est caractérisé, ce qui signifie pour le requérant qu'il peut se retourner contre l'administration, quand bien même la faute serait *in fine* exclusivement le fait de l'agent comme faute personnelle. Le simple « lien avec le service » implique pour l'administration d'indemniser, charge à elle de se retourner contre son agent pour récupérer la somme (c'est l'apport des fameux arrêts CE Ass. 28 juillet 1951, *Laruelle et Delville*, rec. 464). Comme l'obligation solidaire en droit privé, cela permet au requérant de trouver un responsable solvable... On n'est pas très loin du solidarisme de Léon Bourgeois qui marque les esprits à cette époque.

Ce qui étonne dans cette affaire, c'est l'engagement de la responsabilité administrative malgré le caractère évidemment personnel, et uniquement personnel, de la faute. Sur quoi est fondé ce caractère personnel de la faute ? L'arrêt est clair sur ce point : si la faute est personnelle en l'espèce, c'est du fait de la « gravité » de celle-ci. Cette solution est par elle-même nouvelle dans sa clarté, même si la doctrine analysant la jurisprudence précisément peut se poser la question de l'importance de cet arrêt ou de son insertion dans un simple courant jurisprudentiel allant tantôt dans le sens de la qualification de faute personnelle en se fondant sur la gravité, tantôt dans le sens d'une indifférence du caractère personnel par rapport à la gravité. (cf. sur ce point F. Lemaire, « le maire qui établit de fausses attestations commet une faute personnelle non dépourvue de tout lien avec le service », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, juillet 2007, n° 26 p. 12-14).

Se référant à l'arrêt de la Cour administrative d'appel, le Conseil d'État se réfère, pour qualifier la faute de « grave », à l'enrichissement personnel du maire. En revanche, contrairement à la Cour, il va considérer que cette gravité qui conditionne le caractère personnel de la faute n'a pas d'influence sur le caractère de faute « détachable du service ». Il exprime donc clairement ici l'idée qu'il ne faut pas confondre ces deux points : la faute personnelle est une chose (et elle peut être définie par la gravité de celle-ci), le fait qu'elle soit « détachable du service » ou qu'elle ne le soit pas doit être analysé *in concreto* : y a-t-il, ou non, un lien avec le service ? Ces deux éléments devant s'analyser indépendamment, la faute personnelle par sa gravité peut permettre d'engager la responsabilité de l'administration, elle n'est pas, comme le considérait la Cour administrative d'appel, par nature « détachable du service ».

La conséquence de ce découplage entre le caractère personnel et le lien avec le service est expliqué par le commissaire du gouvernement F. Seners qui l'exprime clairement : « l'appréciation portée sur la gravité de la faute personnelle ou son caractère inexcusable n'intervient, le cas échéant, que dans le cadre des actions récursoires ».

À la suite de H. Muscat (in « précisions sur le cumul de responsabilité et sur le rôle de la faute personnelle détachable », *JCP A*, n° 38, 17 septembre 2007, 2231) on peut redouter le développement de la déresponsabilisation des agents si, craignant pour la paix sociale, les administrations n'exercent pas ce droit à l'action récursoire. Un sentiment d'impunité aura vite fait de se répandre. En revanche,



si elle développe une jurisprudence visant à développer ces recours, ce risque pourrait ne pas se réaliser. La tendance actuelle d'un développement des recours pour les fautes très graves va dans ce sens, peut-être faudrait-il qu'il soit encore développé pour les fautes simplement « graves », et pas seulement pour celles que l'on pourrait qualifier d'inadmissibles. Heureusement, le droit pénal vient souvent compenser l'absence de sanction que l'absence d'action récursoire.

### 10.3 – URBANISME

**URBANISME - Contentieux de l'urbanisme - Schéma d'aménagement régional - qualité d'acte réglementaire - application dans le temps d'une décision juridictionnelle - injonction par la juge de l'excès de pouvoir - nécessité d'une étude environnementale - information des élus d'une assemblée locale**

TA Saint-Denis de la Réunion, 27 septembre 2007, Commune de Saint-André c/ Région Réunion, n°0700032

CAA Bordeaux, 11 juillet 2008, Région Réunion c/ Commune de Saint-André, n°07BX02218

*Grégory KALFLECHE, Professeur de droit public à l'Université de la Réunion*

Le Schéma d'aménagement régional est un document du droit de l'urbanisme dont l'une des spécificités est que sa base légale n'est pas dans le code de l'urbanisme. Cette caractéristique législative, dont on s'étonne tant il était prévu par la commission de codification que les codes bénéficient de renvois des uns aux autres, n'est pas sa seule originalité. Schéma propre aux départements et régions d'outre-mer, il bénéficie d'une valeur bien particulière dans la hiérarchie des normes urbanistiques.

Il doit en effet respecter les directives territoriales d'aménagement (DTA) ou, en leur absence, les lois d'aménagement et d'urbanisme (loi littoral et montagne), mais aussi les opérations d'intérêt national (mais il n'y en a pas en outre-mer pour l'instant), et bien entendu la législation en matière de sites, paysages et monuments historiques. Ayant les mêmes effets que les DTA, il est un document d'urbanisme important par son influence sur les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) auxquels il s'impose dans un rapport de compatibilité.

Plus encore, et s'agissant de plans applicables à des départements îliens ou, pour la Guyane, à un département à la façade atlantique importante, il contient un chapitre valant Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) que l'on trouve habituellement dans les SCOT, c'est-à-dire dans un document de niveau intercommunal plus précis. Il faut dire que cette spécificité est aussi justifiée par l'existence d'une zone des 50 pas géométriques que l'on ne retrouve pas dans les départements métropolitains, zone qui peut être l'objet d'opérations d'aménagement si le SMVM du SAR le prévoit. On comprend mieux l'intérêt pour l'économie locale de ce schéma.

Le SAR de la Réunion a fait l'objet dans les derniers mois d'un contentieux d'un grand intérêt, aussi bien en première instance qu'en appel (le jugement du Tribunal administratif de Saint-Denis sera publié au Lebon et les conclusions de la commissaire du gouvernement, Sabine Encontre, le sont au BJDU 1/2008 p. 16).

Les faits sont simples et en lien avec le régime du SAR tel qu'il est précisé à l'article L 4433-7, al. 3 et

4 du CGCT : à défaut d'une délibération du conseil régional du DROM à propos du maintien en vigueur ou de la mise en révision complète ou partielle du Schéma, celui-ci devient caduc dans un délai de 10 ans à compter de la date de son approbation. L'approbation du SAR de la Réunion ayant été réalisée par un décret n°95-1169 du 6 novembre 1995, il fallait qu'avant le 6 novembre 2005 une délibération eût lieu, faute de quoi le SAR actuel était caduc. C'est ainsi que le 5 novembre 2004, une délibération de l'assemblée plénière du conseil régional « portant mise en révision du SAR » a été votée.

Le contentieux dont ont été saisis les juges administratifs porte indirectement sur cette délibération que la requérante, la commune de Saint-André, veut voir sortir de notre ordre juridique. Pour ce faire, puisqu'elle était hors délais pour demander l'annulation de la délibération, la commune a provoqué une décision administrative en demandant à la Région d'abroger la délibération en arguant de son illégalité. En effet, comme on le sait, l'autorité administrative ne peut laisser en vigueur un acte administratif réglementaire illégal, elle doit l'abroger. Cette obligation qui pèse sur les actes devenus illégaux par changement de circonstance de fait ou de droit depuis l'arrêt du 10 janvier 1930 *Despujol* (rec. 30, GAJA n° 43) ayant été clairement étendu aux règlements illégaux *ab initio* (c'est-à-dire au moment de leur entrée en vigueur) depuis l'arrêt du Conseil d'État du 3 février 1989 *Cie Alitalia* (rec. p. 44, GAJA n°94). Cette règle a d'ailleurs été insérée dans la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations par la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 qui crée un nouvel article 16-1 « *l'autorité administrative est tenue, d'office ou à la demande d'une personne intéressée, d'abroger expressément tout règlement illégal ou sans objet, que cette situation existe depuis la publication du règlement ou qu'elle résulte de circonstance de droit ou de fait postérieures à cette date* ». Les refus implicites, puis explicites en date du 22 décembre 2006 qu'a fait la Région à la commune de Saint-André ont conduit cette dernière à demander au juge administratif non seulement leur annulation, mais aussi une injonction de cesser la révision du SAR et de constater la caducité de celui-ci dans un délai d'un mois et sous astreinte.

## I- Le contentieux devant le Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion.

Le contentieux devant le Tribunal administratif est intéressant à trois égards. Théoriquement d'abord, il qualifie implicitement le SAR de document d'urbanisme au sens de l'ancien article R 600-1 du code de l'urbanisme. Au fond ensuite, en ce qu'il prend acte d'une modification de l'article L 4433-7 du CGCT de 2004. Sur le plan contentieux enfin en ce qui concerne les conséquences à tirer de l'annulation du refus d'abroger la délibération sur la délibération elle-même, avec une application spécialement intelligente de la jurisprudence du Conseil d'État du 11 mai 2004 *Association AC ! et autres* (rec. 197, GAJA 16<sup>e</sup> ed. n°116).

### *Le SAR, un document d'urbanisme au sens de l'ancien article R 600-1 C urb.*

Il est intéressant de s'attarder quelques instants sur les éléments de la requête reconnaissant que l'article R 600-1 du code de l'urbanisme a été respecté. Sur le plan textuel, pour qu'il ait à l'être, il fallait que deux conditions soient remplies.

D'abord qu'il faille étendre aux recours contre les demandes d'abrogation d'un document d'urbanisme les obligations de l'article qui ne fait référence qu'aux « recours contentieux ou administratifs ». Il ne nous semble pas évident que l'article s'étende aux demandes d'annulation d'une demande d'abrogation d'un document d'urbanisme. N'oublions pas qu'il s'agit là d'un article conduisant à l'irrecevabilité du recours, la chose est grave sur le plan des droits des administrés. Sur ce point, le jugement nous semble aller trop loin et le moyen aurait dû à notre sens être tout simplement rejeté.

En revanche, du fait de cette interprétation large de l'article R 600-1, il est intéressant de noter que notre jugement constitue la première fois qu'un juge qualifie –implicitement il est vrai– les SAR de « document d'urbanisme ». Il s'agit là d'une nouveauté spécialement intéressante en ce que, depuis l'arrêt CAA Marseille 13 avril 2006, *Mme Tixador*, (req. 04MA00404) les documents d'urbanisme doivent respecter les principes de l'article L 121-1 C. Urb. Cette qualification impose donc « aux auteurs des documents d'urbanisme d'y faire figurer des mesures tendant à la réalisation des objectifs [que ces principes] énoncent » ce sur quoi le juge exerce un « simple contrôle de compatibilité » (CC 7 décembre 2000, n° 2000-436 DC *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain*). On savait déjà qu'étaient entrés dans cette qualification de « documents d'urbanisme de l'article R 600-1 C urb » les plans d'exposition aux bruits, les schémas de mise en valeur de la mer, les MARNU, les Plans d'aménagement de zone, les plans de prévention des risques naturels, les ZPPAUP ou les arrêtés modifiant les cahiers des charges d'un lotissement, mais il est notable que cet arrêt étende cette qualification aux Schémas d'aménagement régionaux, même si cela est parfaitement logique.

La solution de ce jugement, même implicite, est intéressante en ce que le texte de l'article R 600-1 C Urb. a été modifié par le décret du 5 janvier 2007, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2007, et que la référence aux « documents d'urbanisme » a totalement disparue. Il s'agit donc d'une des dernières fois que cela aurait pu être jugé. Dans le même temps, cela retire tout intérêt au jugement pour ce qui est de l'application de cet article qui a depuis été modifié et n'impose plus la notification des recours contre un SAR, cette notification étant limitée aujourd'hui aux recours contre « les certificats d'urbanisme, les décisions de non-opposition à déclaration préalable et les permis de construire, aménager et démolir ».

La reconnaissance du SAR comme un document d'urbanisme au sens de – l'ancien – article R 600-1 C. Urb. n'a donc plus d'intérêt pour cet article, mais il en conserve un en soumettant les SAR au respect des principes de l'article L 121-1 C. Urb. Les rédacteurs du prochain SAR ne devront pas l'oublier, le non respect de ces principes étant un élément important du contrôle du juge sur les documents d'urbanisme, soumis à contrôle normal (Cf. CE 24 octobre 1994, *Cne de Bennwihr*, rec. 1235, D. 1996 somm. 272, obs Charles ; CE 4 décembre 1995, *Chambre d'agriculture de la Mayenne*, rec. 1078, BJDU 6/1995 p. 449, concl. Piveteau, CE 10 février 1997, *Association pour la défense des sites de Théoule*, BJDU 1/1997, p. 19, concl. Touvet ; CAA Douai, 6 juillet 2006, *M. Jean-Claude X*, n°05DA01453)

### *Deux principaux moyens d'annulation au fond*

Afin d'annuler le refus d'abrogation par la Région, la commune de Saint-André s'est fondé sur la légalité de la délibération du conseil régional. Ainsi, le premier moyen soulevé est l'absence d'analyse du schéma du point de vue de l'environnement.

Il faut préciser qu'en 1995, les schémas ne devaient en aucun cas faire l'objet d'une telle analyse. L'évaluation environnementale est prévue pour les DTA, les SDRIF, les SCOT et les PLU à l'article L 121-10 C. urb. (issu de l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004, art. 4, qui transpose la directive 2001/42 du 27 juin 2001 *relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement*) et surtout à l'article R. 121-14 C Urb. issu du décret d'application de cette ordonnance (n° 2005-608 du 27 mai 2005). Ce dernier article cite expressément les SAR comme devant faire l'objet d'une telle évaluation. Il précise que celle ci doit être présente dans le rapport de présentation et ressemble sur certains points à une étude d'impact (notamment pour la publicité et la consultation du public).

Cela étant, c'est surtout l'alinéa 3 de l'article 4433-7 CGCT qui est ici en cause. Issu de la même ordonnance de 2004, il prévoit qu'une analyse du SAR du point de vue environnemental doit être présentée aux élus avant le vote de la délibération évitant la caducité du SAR. Or, en l'espèce, au moment de la délibération du conseil régional sur la révision complète du SAR, une telle évaluation n'avait pas été faite.

La question est de savoir si celle-ci était obligatoire. En application du principe d'application immédiate des lois, l'ordonnance de 2004 devait effectivement s'imposer aux SAR en cours. C'est du moins une telle analyse qui a été faite par le tribunal administratif. Ce principe trouve évidemment ses limites si la loi elle-même prévoit son entrée en vigueur à une date postérieure. Dans l'ordonnance, une telle exception avait été posée par son article 5 : « *Les dispositions de la présente ordonnance ne s'appliquent pas aux plans, schémas, projets et autres documents visés à l'article L 122-4 du code de l'environnement, à l'article L 121-10 du code de l'urbanisme et aux articles L 4424-13 et 4437-7 (modifié par un rectificatif d'erreur matériel du Journal officiel publié le 2 octobre 2004 : 4433-7) du code général des collectivités territoriales dont l'élaboration ou la modification a été prescrite avant le 21 juillet 2004 et qui ont été approuvés avant le 21 juillet 2006.* ». En l'espèce donc, la délibération datant du 5 novembre 2004 était postérieure à la date du 21 juillet 2004 prévue textuellement. C'est donc à bon droit que le tribunal a fait une application des dispositions modifiées de l'article 4433-7 CGCT et a estimé que la délibération ne pouvait avoir eu lieu sans qu'il y ait eu au préalable une véritable évaluation environnementale transmise aux membres de l'assemblée délibérante de la Région.

Le deuxième moyen d'annulation au fond est la méconnaissance du droit d'information des élus régionaux de l'article L 4132-17 du CGCT. En l'espèce, la révision complète du schéma n'a pas été justifiée par des documents particuliers. Or, cette justification est nécessaire, sans quoi la logique voudrait qu'il soit plus économique et intéressant de garder le SAR en l'état. Cette information des élus locaux est une formalité substantielle (cf. sur ce point CE 30 avril 1997, *Commune de Sérigan*, req. 158730, rec. 699, DA 1997, n° 231 ; CAA Nancy 30 septembre 1999, *Commune de Longueville-lès-Metz*, req. 96NC00687 ; CAA Bordeaux 13 mars 2000, *Commune de Blaye*, req. 97BX00652.) qui justifie l'annulation de la délibération si les éléments d'information n'ont pas été « transmis aux membres du conseil régional ou laissés à leur disposition pour consultation ». La forme de cette information importe beaucoup. En l'espèce, le commissaire du gouvernement se fonde sur l'arrêt du Conseil d'État du 8 juin 1994 *Commune de Ville-en-Vermois* (req. 136526) pour justifier qu'il manque des éléments d'information et que, concrètement, le fait qu'il ait été procédé à une projection en séance d'un rapport de présentation détaillé du SAR ne correspond pas aux exigences de l'article L 4132-17 CGCT. Sur ce point, la jurisprudence fait preuve d'une certaine exigence, pour ne pas dire frilosité : la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 n'envisageait peut-être pas les informations « modernes », mais une présentation en séance ne paraît pas être un mauvais mode d'intervention. (Cf. sur l'information telle qu'elle est prévue dans la loi et dans ses modifications M. VERPEAUX, « Les droits des élus ou les droits des assemblées locales », RFDA 1993.20 & L. JANICOT, *Le droit des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 2004, 620 p.). Il est cependant exact que celui-ci, pour efficace qu'il soit, ne laisse pas véritablement le temps de la réflexion et de l'analyse personnelle à tête reposée. Il n'y est d'ailleurs pas fait mention dans l'article L 4132-17-1, créé en 2004 et qui ouvre concrètement la possibilité d'informer les élus régionaux par des moyens informatiques. Pratiquement cependant, il est bien possible qu'une grande partie des élus soient mieux informés par une projection en séance que par des documents informatisés sur un serveur de leur commune.

A cela il faut ajouter que l'analyse du SAR doit être faite par les élus « notamment » du point de vue

de l'environnement. Cette rédaction laisse entendre que l'analyse environnementale n'est qu'une part – importante, mais une part quand même – de l'analyse qui doit pousser les élus à choisir le maintien, la révision partielle ou la révision complète du plan. Il semble que l'information telle qu'elle a été faite pouvait peut-être suffire à cette « partie » de l'analyse.

### *Une solution juridiquement rigoureuse et innovante*

De ces deux moyens d'annulation, il résulte non seulement que la délibération est illégale, et que par conséquent la commune de Saint-André en avait demandé à bon droit l'abrogation, mais également que les refus d'abrogation sont, de ce fait, illégaux. Deux points apparaissent comme notables dans la solution, la précision de l'analyse conduisant à répondre favorablement à la demande d'injonction et la modulation des effets de l'annulation dans le temps.

L'injonction demandée est une application désormais classique des articles L 911-1 et suivants du code de justice administrative. Dans cette affaire, le juge fait droit à une partie de la demande, mais en rejette une autre. (sur cette question, cf. F. BLANCO Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité, thèse, dactyl Aix-Marseille III et A. PERRIN, L'injonction en droit public français, Thèse dactyl, Paris II, 2007)

D'une part, il prend en compte les limites des articles précités, il rappelle que le juge ne détient pas de pouvoir d'injonction par principe. Cette assertion est largement exacte, mais on sait que dans l'arrêt CE 29 juin 2001 *Vassilikiotis*, (GACA n° 66) le Conseil d'État a pu prononcer une injonction d'accorder une carte professionnelle temporaire en application du droit communautaire sans recourir à l'article L 911-1 CJA. Reste qu'il ne faut pas exagérer la portée de cet arrêt et que depuis 1995, l'injonction que l'on retrouve dans ces articles du code de justice administrative est considérée comme le seul moyen de demander une injonction dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. Plus intéressante est la limite des pouvoirs du juge administratif qui lui interdit de constater la caducité d'une disposition. En l'espèce, cette affirmation conduit le juge à refuser de prononcer la caducité du SAR comme le lui demandait la commune requérante. Elle conduit aussi le juge à refuser d'interdire au conseil régional de cesser toute révision du SAR. Il faut bien reconnaître que ces conclusions dépassaient effectivement les pouvoirs du juge tels qu'ils résultent des articles L 911-1 et s. CJA. Ordonner l'arrêt de toute révision de son SAR consisterait non seulement à revenir sur une éventuelle autre délibération qui pourrait avoir été prise entre temps pour lancer la révision en évitant les motifs d'illégalité de la première, mais en plus, ce serait empêcher le travail d'une assemblée parlementaire, travail qui pourrait permettre de gagner du temps si le processus était relancé plus tard.

D'autre part, se référant au texte même de l'article L 911-1 CJA, le tribunal envisage les conséquences « qu'implique nécessairement » l'annulation du refus d'abrogation. Il estime alors qu'il lui revient de prescrire au conseil régional de procéder à l'abrogation de la délibération conduisant à la révision complète du SAR. En effet, dès lors que l'annulation du refus d'abroger est fondée sur une nullité *ab initio* de la délibération que le requérant voulait voir abrogée, on ne peut s'étonner que le juge administratif enjoigne l'administration à tirer les conséquences de la nullité qu'il constate, même s'il n'a pas le pouvoir de constater lui-même cette nullité. On s'étonnera seulement que cette demande vienne dans le corps du jugement alors qu'elle n'apparaît pas dans les visas où les seules conclusions à fin d'injonction sont celles que le tribunal a rejeté. Il doit s'agir là d'une volonté de ne pas alourdir lesdits visas, sans quoi l'injonction serait tout simplement illégale parce que contraire à l'article L 911-1 qui exige que la demande d'injonction émane d'une partie.

Le rejet des conclusions tendant à une astreinte liée à la réalisation de l'injonction apparaît aussi comme tout à fait logique, le juge étant vraisemblablement conscient que la commune n'allait pas

poursuivre la révision du schéma sur le fondement d'une délibération illégale, sans quoi le schéma pourrait lui-même être facilement annulé en fin de procédure.

La conséquence normale de cette annulation sous injonction serait non seulement la nécessité de reprendre la procédure de révision du SAR en commençant par une nouvelle délibération du conseil municipal prévoyant sa révision complète, mais aussi la caducité du SAR de 1995, puisque, annulée *ab initio*, la délibération n'aurait pu avoir pour conséquence l'absence de caducité du SAR à l'issue du délai de 10 ans.

Bien inspiré par une demande de la partie défenderesse, le tribunal a voulu compenser cet effet collatéral néfaste de l'annulation de la délibération. Se référant à la jurisprudence du Conseil d'État du 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, rec. 197, elle a donc modulé dans le temps les effets de l'annulation pour aboutir à une solution tout à fait équilibrée sur le plan de la sécurité et de la rigueur juridique. La justification (« compte tenu de l'importance que revêt ce schéma ») est un peu courte, mais il faut bien dire que la décision s'adresse à un public qui est sensé percevoir ce que signifie cette justification.

## II) L'arrêt de la Cour administrative d'appel

À la lecture des conclusions de S. Encontre (BJDU 1/2008 p. 16) et du 3<sup>e</sup> considérant du jugement, on constate qu'une fin de non-recevoir de la requête du fait de la qualification de la délibération comme « acte préparatoire ne présentant aucun caractère décisoire » avait déjà été présenté en première instance. La commissaire du gouvernement répondait à ce moyen que la délibération présentait un caractère décisoire en ce qu'il avait une incidence sur la pérennité du SAR qui deviendrait caduc en son absence.

### *Une solution équivalente pour les requérants*

C'est pourtant en revenant sur cette interprétation que la cour administrative d'appel de Bordeaux va revenir sur le jugement du tribunal administratif. Il précise qu'eu égard aux rôles dévolus à la délibération du Conseil régional initiant la révision du sar par l'article L 4433-7 du CGCT, celle-ci « ne comporte par elle-même l'édiction d'aucune norme ; que si (...) l'intervention, avant l'expiration du délai de dix ans à compter de l'approbation du schéma d'aménagement régional, d'une décision de mise en révision de ce schéma fait obstacle à ce que celui-ci devienne caduc, cet effet n'est que la conséquence attachée par la loi à une telle délibération ; que dans ces conditions, la délibération par laquelle le conseil régional décide la mise en révision du (SAR) ne présente pas un caractère réglementaire. »

La Cour tire donc simplement de cette absence de caractère réglementaire le fait qu'aucune obligation d'abrogation de l'acte n'existait pour son auteur (le conseil régional), et partant, rejette la demande de la commune de Saint-André telle qu'elle était présentée devant le tribunal administratif.

Un petit point de procédure avant le fond : entre le jugement du tribunal administratif et l'arrêt de la Cour administrative d'appel, les élections municipales ont modifié la majorité politique de la commune de Saint-André. Cette modification a conduit la nouvelle municipalité à se désister devant la CAA. Cette dernière prend acte du désistement, mais elle prend soin d'annuler le jugement du TA et de rejeter la demande de la commune devant le TA et de la condamner à la somme de 1300 euros en application de l'article L 761-1 CJA.

### *La qualification d'acte administratif réglementaire au cœur de la solution juridique*

La question que pose cet arrêt est plus fondamentale que ne le laisse paraître le Schéma d'aménagement régional qui est l'objet du litige. Il s'agit en effet de définir ce qu'est un acte réglementaire. On le sait, dans la jurisprudence précitée, l'acte réglementaire s'oppose à l'acte individuel : dans le premier cas il y a une obligation d'abroger, dans le second, la sécurité juridique individuelle ne l'impose pas. Or, un acte réglementaire se définit doctrinalement par le

fait « qu'elle s'adresse à une ou plusieurs personnes désignées de façon abstraite. » (R. Chapus, DAG, Tome 1, 15<sup>e</sup> ed n° 699).

Le raisonnement du juge de la Cour de Bordeaux est pour le moins étonnant. Plutôt que de discuter tout de suite du caractère réglementaire ou non de la délibération, elle se concentre sur le caractère (non-)normatif de cette délibération, et affirme qu'il ne s'agit pas d'une norme juridique. Nous ne saurions être en accord avec la Cour, ni sur la méthode, ni sur les conséquences. D'une part, elle estime que la délibération n'est pas une norme, alors que cette délibération remplit deux conditions fondamentales à la qualité de norme, à savoir la modification de l'ordonnement juridique et le caractère impératif. En effet, non seulement cette délibération arrête le délai de caducité du SAR précédent, mais de plus – il semble presque incongru de le rappeler – la délibération va obliger le président du conseil régional à lancer concrètement la procédure de révision du schéma.

Deuxième critique, la Cour estime que le fait d'empêcher la caducité du SAR n'est pas attaché à la décision mais à la loi. Cela signifierait-il que toutes les décisions administratives qui tirent leurs conséquences de la loi la perdent pour elles-mêmes et perdent leur caractère normatif ? Au contraire, il nous semble que si la délibération du conseil général a été prise en 2004, c'est bien parce qu'en 2005, il aurait été trop tard et que le SAR serait devenu caduc. Le conseil régional a donc bien suivi cette délibération dans le but d'empêcher la caducité... elle n'est pas un effet non voulu par l'auteur de l'acte et rattachable à la loi, elle est l'un des objectifs de l'acte.

Alors, dire que « dans ces conditions », l'acte n'est pas réglementaire nous semble une erreur de raisonnement. Cela impliquerait que les actes individuels ne soient par nature pas normatifs, mais aussi que les auteurs des actes pourraient se voir imposer des effets « par la loi » sans être considérés comme les ayant aussi voulus.

Est-ce à dire qu'il serait anormal que la délibération initiant la modification du SAR ne soit pas un acte réglementaire ? Non, cet acte pourrait ne pas être réglementaire, mais pas pour les motifs de l'arrêt. Dans un arrêt du Conseil d'État du 5 avril 1974, Dame Prébot (rec. T p. 1207), il avait été décidé que l'acte prescrivant un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (les SDAU, ancêtre des SCOT actuels), comme la décision de constitution d'une commission locale avaient le caractère « de simples mesures préparatoire et ne constitu(aient) pas des décisions susceptibles d'être déferées au juge de l'excès de pouvoir ». En l'occurrence, il ne semble pas raisonnable de considérer le SAR comme non réglementaire comme le serait une simple mesure préparatoire.

L'arrêt nous donne une piste de réflexion : par lui-même, la délibération n'est pas réglementaire, mais pas parce qu'elle ne modifie rien (parce qu'elle n'est pas « normative »), mais parce qu'elle n'a pas de conséquence générale. Dans le même sens, il ne s'agit pas non plus d'un acte individuel qui viserait une ou plusieurs personnes en particulier. Il s'agit en fait d'une décision d'espèce comme un décret convoquant des électeurs, prononçant la dissolution d'un conseil municipal, comme une déclaration d'utilité publique. Plus encore, la jurisprudence a reconnu cette qualité aux décisions de création de zones dans les plans d'urbanisme qui n'ont ni le caractère réglementaire (E 26 juin 1968, Ferré, AJDA 1969.174 note Dupeux, ou plus récemment CE 25 mars 1996, Association de sauvegarde de Guyancourt, rec. 667), ni le caractère individuel (CE 18 novembre 1988 Cne de Mireval). Il en est de même pour les arrêtés délimitant les opérations de remembrement dont l'arrêt CE 4 mars 1988 précise qu'ils ne sont ni réglementaires, ni individuels.



Comme toutes les décisions d'espèce (cf. R. Chapus, DAG 1, 15<sup>e</sup> ed. n° 700 et s), la question est de savoir quelle est la part du régime des actes individuels et quelle est la part des actes réglementaires qu'il faut leur appliquer.

En l'espèce, il nous semble que la double fonction de la délibération lui confère un régime d'acte réglementaire : le simple fait de lancer la procédure de SAR ne l'impliquerait pas nécessairement, mais la volonté d'arrêter le délai de caducité du SAR conduit cette délibération à faire prolonger l'application de l'acte réglementaire qu'est le SAR, et partant lui donne un régime d'acte réglementaire. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que cette question soit au cœur de la différence de solution entre le jugement du tribunal administratif et l'arrêt de la Cour.

La motivation de la Cour administrative d'appel de Bordeaux ne nous convainc pas, mais la solution est en pratique identique à celle du Tribunal administratif de Saint-Denis, plus élégante et subtile. Quel dommage pour la doctrine que les requérants ne soient pas allés devant le Conseil d'État dont les ors pouvaient justifier qu'il soit, tout simplement, juge de l'élégance.